

### Exklusiver Zugang zur israelischen Staatsbürgerschaft: Bewahrung der jüdischen Mehrheit als demographisches Ziel

Averbukh, Lidia; Kranz, Dani

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Averbukh, L., & Kranz, D. (2016). *Exklusiver Zugang zur israelischen Staatsbürgerschaft: Bewahrung der jüdischen Mehrheit als demographisches Ziel*. (SWP-Aktuell, 58/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48396-0>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Exklusiver Zugang zur israelischen Staatsbürgerschaft

Bewahrung der jüdischen Mehrheit als demographisches Ziel

*Lidia Averbukh/Dani Kranz*

Am Unabhängigkeitstag im Mai 2016 verkündete das Israelische Zentralbüro für Statistik, dass sich die israelische Bevölkerung seit der Staatsgründung 1948 verzehnfacht hat. Führende Zeitungen des Landes bejubelten die Tatsache, dass die Bevölkerungszahl von ursprünglich 800 000 auf nahezu 8,5 Millionen gestiegen ist. Der Grund dafür ist die höchste Geburtenrate in der westlichen Welt. Diese wiederum ist darauf zurückzuführen, dass der Staat die jüdische Mehrheit im Land bewahren und fördern will. Die Kehrseite davon ist die Diskriminierung in Israel lebender Minderheiten, denn sie werden als demographische Bedrohung empfunden. Das gilt nicht nur für Palästinenser, sondern auch für die wachsende Zahl von Gastarbeitern, die Arbeitskräfte aus den palästinensischen Autonomiegebieten ersetzen, und von Flüchtlingen aus Afrika, deren rechtliche Eingliederung in das israelische Staatsbürgerschaftssystem nicht vorgesehen ist. Ein weniger exklusiver Zugang zur Staatsbürgerschaft und ein gesicherter Rechtsstatus nichtjüdischer Bevölkerungsgruppen dürften erst dann möglich werden, wenn sie nicht mehr als Bedrohung angesehen werden.

Die Unabhängigkeitserklärung aus dem Jahr 1948 und die Grundgesetze der 1990er Jahre definieren Israel als Staat, der sowohl jüdisch als auch demokratisch ist. Ministerpräsident Benjamin Netanjahu fasst den Auftrag, »jüdisch« und »demokratisch« zu vereinbaren, folgendermaßen auf: Solange Israel eine deutliche jüdische Mehrheit aufweist, geraten beide Staatsprinzipien nicht miteinander in Konflikt. Daher ist die israelische Regierung bestrebt, die jüdische Mehrheit durch demographische Steuerung auch langfristig zu sichern.

Damit unterscheidet sich Netanjahus Position nicht von der Haltung seiner Partei Likud sowie der Partei der russischsprachigen Einwanderer, Israel Beitenu, die ebenfalls an der Regierung beteiligt ist. Für beide zionistisch-nationalistischen Parteien ist eine jüdische Mehrheit Ausdruck staatlicher jüdischer Identität. Diese Auffassung vertritt auch die sozial-konservative Koalitionspartei Kulanu unter Finanzminister Moshe Kahlon.

Für die religiösen Parteien, welche die israelische Politik immer stärker beeinflus-

sen, spielt Demokratie hingegen kaum eine Rolle. Aus ihrer Sicht basiert die Identität des jüdischen Staates auf dem jüdischen religiösen Gesetz. Dieses fördert hohe Geburtenraten und verhindert Assimilation durch Ehen mit Nichtjuden, wodurch die jüdische Verwandtschaftslinie unterbrochen werden könnte. Eine religiöse Bevölkerungspolitik befürworten die gegenwärtigen Koalitionsparteien Vereinigtes Torajudentum und Shas. Die nationalreligiöse Partei Jüdisches Heim mit ihrem Vorsitzenden Naftali Bennett, die auch in der Regierung vertreten ist, vereinigt zionistisch-nationalistische mit religiösen Positionen.

Die Zusammenarbeit beider Lager innerhalb einer Regierung, die bis in die Zeit vor der Staatsgründung zurückverfolgt werden kann, trug maßgeblich zum erhöhten Bevölkerungswachstum der jüdischen Israelis bei, da die zionistischen und die religiösen Interessen in Fragen der Demographie übereinstimmen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass das rechtliche Instrument zur Herstellung und Wahrung der jüdischen Mehrheit, nämlich die israelische Staatsbürgerschaft, seit Beginn des Staates im Sinne der Inklusion von Juden und der Exklusion aller anderen interpretiert wurde.

Wie andere israelische Gesetze auch erlauben die Einwanderungs- und Einbürgerungsgesetze ein breites Spektrum an Interpretationen, mit deren Hilfe ein gemeinsamer Nenner aller politischen Interessengruppen gefunden werden kann. Dadurch entsteht bei der Umsetzung des Rechts ein relativ großer Ermessensspielraum. Für Auslegung und Ausführung der Einwanderungs- und Einbürgerungsgesetze bedeutet dies, dass die ideologische Ausrichtung des jeweiligen Innenministers entscheidend ist, also ob er dem säkularen oder dem religiösen Lager angehört.

So kann innerhalb eines Rechtssystems die Ausführungspraxis derart variieren, dass palästinensische bzw. arabische Staatsbürger Israels anders behandelt werden als jüdische Staatsbürger. Lassen sich Migranten, etwa Gastarbeiter und Flüchtlinge, weder als jüdisch noch als palästinensisch

einordnen, kann der Ermessensspielraum bei Gesetzen und Direktiven systematisch dazu genutzt werden, eine längerfristige Ansiedlung nichtjüdischer Einwanderer zu verhindern und etwaige Rechtsansprüche abzuwehren. Alle Parteien, die schon einmal den Innenminister gestellt haben, verfolgen die Politik, jüdische Einwanderung möglichst zu forcieren und die Niederlassung und Integration nichtjüdischer Gruppen zu minimieren.

## Demographischer Hintergrund

Im Verlauf der Staatsgründung entstand in Israel eine jüdische Bevölkerungsmehrheit, die es aus Sicht der Gründerväter zu bewahren galt. Folglich etablierten sie ein Staatsbürgerschaftssystem, mit dem jüdische Einwanderung und Einbürgerung beschleunigt, aber der Zugang für Palästinenser zur Staatsbürgerschaft eingeschränkt werden sollte.

Die Zahl jüdischer Einwanderer hat sich während des fast 70-jährigen Bestehens des Staates mittlerweile auf einem konstanten, aber niedrigen Niveau von durchschnittlich 20- bis 25 000 pro Jahr eingependelt und übersteigt nur geringfügig die Zahl der Auswanderer. Da der Pool an potentiellen Neueinwanderern fast ausgeschöpft ist, werden nichtjüdische Gruppen in Israel immer stärker als Bedrohung wahrgenommen. Das lässt sich auf eine Reihe historischer, gesellschaftlicher und politischer Faktoren zurückführen.

Als Hauptbedrohung für eine jüdische Mehrheit gelten in Israel die Geburtenraten von Palästinensern im israelischen Kernland. Diese Entwicklung wird von der Politik als Anwachsen des »Feindes im Innern« bezeichnet, der eines Tages den jüdischen Charakter des israelischen Staates durch das Übergewicht auf der palästinensischen Seite hinfällig machen könnte. Heute sind 20,8% der israelischen Bevölkerung Palästinenser. Nach der Statistik von 2014 kommen durchschnittlich 3,11 Kinder auf eine jüdische und 3,17 Kinder auf eine arabische Familie.

Zwar deutet die seit 2002 stagnierende Geburtenrate der palästinensischen Israelis darauf hin, dass der »demographische Krieg« im Landesinneren entschieden ist, nämlich zugunsten der jüdischen Israelis, deren Geburtenrate weiterhin steil ansteigt. Allerdings sind Fakten noch lange kein Grund für israelische Politiker, die »demographische Bedrohung« nicht zur Mobilisierung weiterer Teile der Bevölkerung zu nutzen.

Sowohl nationalistische als auch religiöse Parteien erheben eine hohe Geburtenrate zur patriotischen Pflicht. Mit der instrumentalisierten Angst vor den Palästinensern im Innern als auch vor der arabischen Übermacht in der Region allgemein lassen sich in Israel seit jeher Wahlen gewinnen. Gleichzeitig ist es tabu, über die ökologischen und ökonomischen Gefahren einer möglichen künftigen Überbevölkerung des Landes zu sprechen, vor allem in Bezug auf die jüdischen Israelis. Das Israelische Zentralbüro für Statistik rechnet für das Jahr 2059 mit 15 bis 20 Millionen Israelis.

Dass darüber keine gesellschaftliche Debatte geführt wird, erklärt sich unter anderem aus der Erfahrung des Holocaust, durch welche sich die Angst des jüdischen Volkes vor der Auslöschung endgültig manifestierte. Diese Angst erzeugte individuelle und gesellschaftliche Traumata, die bis heute fortwirken. Der Holocaust wirft seinen Schatten auf jede Krise, in der Israel sich in seiner Existenz bedroht fühlt. Dies gilt für den Raketenbeschuss aus dem Gazastreifen genauso wie für die Negierung des israelischen Existenzrechts durch den Iran.

Die gesellschaftliche Antwort darauf zeigt sich unter anderem an steigenden Geburtenraten. Beispielsweise verzeichnete man ein Dreivierteljahr nach dem Gaza-Krieg im Sommer 2014 einen Babyboom innerhalb der jüdischen Bevölkerung. Das Bedürfnis, mit einer Vielzahl an Kindern zurückliegende Verluste zumindest symbolisch zu kompensieren und sich gegen mögliche künftige Verluste abzusichern, wird durch das religiöse jüdische Gebot der Fortpflanzung bekräftigt. Zudem bietet das isra-

elische Gesundheitssystem allen Israelis diverse Maßnahmen künstlicher Befruchtung an, die hauptsächlich von der jüdischen Bevölkerung genutzt werden.

Im Zusammenhang mit demographischen Aspekten schlägt sich auch das religiöse Verbot der Assimilation im israelischen Rechtssystem nieder. Das rein religiös geprägte Familienrecht sieht keine Mischehen vor, da es keine Zivilehe kennt. Zudem erschwert das Staatsbürgerschaftssystem die Familienzusammenführung von nichtjüdischen Partnern und die längerfristige Ansiedlung von Personen, die den jüdischen Charakter des Staates Israel in Frage stellen könnten.

### **Staatsbürgerschaft von Juden und Palästinensern**

Das Staatsangehörigkeitsgesetz aus dem Jahre 1952 bestimmt, wer israelischer Staatsbürger ist oder werden kann: erstens Juden aus der Diaspora, die vom Rückkehrgesetz Gebrauch machen, zweitens Personen, die zur Zeit der Staatsgründung Subjekte des britischen Mandatsgebiets waren und 1948 nicht geflohen sind oder vertrieben wurden, und drittens Kinder eines israelischen Staatsbürgers oder einer Staatsbürgerin. Darüber hinaus können nichtjüdische Personen unter bestimmten Bedingungen eingebürgert werden.

Das sogenannte Rückkehrgesetz wurde 1950 verabschiedet und 1970 ausgeweitet. Es erlaubt allen Personen, die ihre jüdische Abstammung bis zu einem jüdischen Großelternteil zurückverfolgen können, sowie ihren Ehepartnern, nach Israel einzuwandern. Das Rückkehrgesetz konstituiert die einzige gesetzlich geregelte Einwanderung nach Israel. Es sieht keine Einschränkung der Einwanderung in Bezug auf Alter oder Qualifikation vor. Ausschlaggebendes Kriterium ist die Zugehörigkeit zum jüdischen Volk. In seiner Bedeutung kommt das Gesetz einer Verfassung am nächsten und wird von keiner jüdischen Partei in Frage gestellt. Die israelische Regierung organisiert und forciert die jüdische Einwande-

rung nach Israel mit Hilfe eines weitgespannten Netzes von Auslandsbüros einschlägiger Organisationen, wie der Jewish Agency for Israel und Nefesh B’Nefesh.

Noch heute stellt das Rückkehrgesetz für viele Juden eine Versicherung dar, die bei Bedarf eingelöst werden kann. Wenig überraschend kamen fast 50% der neuen jüdischen Einwanderer zwischen Frühjahr 2015 und Frühjahr 2016 aus der krisengeschüttelten Ukraine und aus Frankreich, wo Antisemitismus und jihadistische Anschläge zugenommen haben.

In die Gruppe der Personen, die vor der Staatsgründung im Mandatsgebiet lebten und nicht vom Rückkehrgesetz Gebrauch machen können, fallen die Angehörigen aller arabischen Bevölkerungsgruppen sowie einer geringen Anzahl religiöser und ethnischer Minderheiten. Nur solche Personen können Staatsbürger werden, die sich seit dem Zeitpunkt der Staatsausrufung legal auf israelischem Territorium aufhielten. Damit wurde die rechtliche Kategorie der verbliebenen »arabischen Israelis« geschaffen und es wurden Palästinenser ausgeschlossen, die im Zuge des Unabhängigkeitskrieges von 1948 geflohen oder vertrieben worden waren.

Zwei weitere Gesetze, das »Entry into Israel Law« von 1952 und das »Prevention of Infiltration Law« aus dem Jahre 1954, legen fest, dass die Rückkehr von Palästinensern sowie die Einwanderung aus feindlichen Staaten als »Infiltration« zu betrachten sind und rechtlich verfolgt werden können. Palästinenser, die sich seit ihrer Flucht oder Vertreibung in umliegenden Staaten niedergelassen haben und oftmals staatenlos sind, haben demnach keine Möglichkeit, legal nach Israel einzuwandern. Zudem verhindert die restriktive Einbürgerungspolitik der meisten Nachbarstaaten, dass palästinensische Flüchtlinge in ein neues staatliches Kollektiv aufgenommen werden und sich integrieren können. Deshalb bleibt ihre Identität an das historische Gebiet Palästina geknüpft.

Zuständig für die Betreuung palästinensischer Flüchtlinge ist nicht der Hoch-

kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), sondern das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA). Nach israelischer Lesart fallen sie deshalb nicht unter die international anerkannte Definition von Flüchtlingen und haben daher in Israel keinen Anspruch auf Asyl. Sie befinden sich in einem rechtlichen Vakuum – ohne Aussicht auf einen Staatsbürgerstatus in den Aufnahmeländern und mit wenig Hoffnung auf eine zukünftige Eigenstaatlichkeit.

Die israelische Staatsbürgerschaft kann auch nach dem Geburtsrechtsprinzip weitervererbt werden. Israelis im Ausland können ihre Staatsbürgerschaft an die nächste Generation weitergeben. In der zweiten Generation erlischt dieser Anspruch allerdings. In diesem Zusammenhang besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen jüdischen und nichtjüdischen Israelis, da jüdischen Auswanderern gemäß dem Rückkehrgesetz noch mindestens eine Generation länger die Möglichkeit offensteht, wieder nach Israel zu gehen. Alle ausgewanderten nichtjüdischen Israelis dagegen verlieren in der zweiten Generation die israelische Staatsbürgerschaft und das Recht auf Rückkehr.

Ein Sonderfall ist der Status der Palästinenser aus Ostjerusalem. Sie besitzen zwar nicht die israelische Staatsbürgerschaft wie arabische Israelis, im Gegensatz zu Palästinensern in der West Bank und im Gazastreifen jedoch eine ständige israelische Aufenthaltserlaubnis. Diese wird nicht automatisch vererbt und kann bei längerem Auslandsaufenthalt entzogen werden.

Nicht zuletzt ist im Staatsangehörigkeitsgesetz das Recht auf Familienzusammenführung und Einbürgerung nichtisraelischer Partner verankert. Allerdings wurde 2003 das »Entry into Israel Law« erweitert. Seitdem dürfen Ehepartner israelischer Bürger dann nicht mehr nach Israel einwandern und können auch keine israelische Staatsbürgerschaft erlangen, wenn sie aus Gaza oder der West Bank stammen. Die erweiterte Fassung des Gesetzes war als zeitweilige

Sicherheitsmaßnahme gedacht, gilt aber bis heute und hat weitreichende Konsequenzen für palästinensische Familien, die oftmals über Grenzen hinweg verbunden sind. Seit der Modifikation steht das Gesetz im Mittelpunkt öffentlicher Kritik, allen voran der linksliberalen Partei Meretz, der arabischen Parteien Israels und zahlreicher Menschenrechtsorganisationen. Problematisch ist auch die Ausführung der Bestimmungen zur Naturalisation. Zwar erlauben sie eine De-jure-Einbürgerung aller Einwanderer, wenn diese Kriterien wie Sprachkenntnisse und Aufenthaltsdauer erfüllen. Doch die wenigen Personen, die nach dieser Regelung tatsächlich eingebürgert werden, sind überwiegend Ehepartner jüdischer Israelis.

Tiefsitzende Ängste vor »Infiltration« von außen und dem Anwachsen der arabischen Bevölkerung im Land sind Hauptmotive für die restriktive Einwanderungs- und Einbürgerungspolitik gegenüber Palästinensern. Das juristisch konstruierte Gegensatzpaar »Juden/Palästinenser« durchzieht das gesamte Staatsbürgerschaftssystem. Man kann sogar von zwei unterschiedlichen Staatsbürgerschaften innerhalb eines einzigen Rechtsrahmens sprechen.

### **Sonstige Einwanderung**

Das israelische Staatsbürgerschaftssystem sieht keine systematische Niederlassung nichtjüdischer Einwanderer vor. Daher existiert kein geordnetes Verfahren, wie diesen Personen ein geregelter dauerhafter Status innerhalb der israelischen Gesellschaft verliehen werden kann. Das relativ neue Phänomen einer starken nichtjüdischen Einwanderung und Niederlassung löste vor wenigen Jahren eine öffentliche Debatte darüber aus, wie das Staatsbürgerschaftssystem reformiert werden könnte. Bislang wurden dessen rechtliche Mängel und Widersprüche aber nicht beseitigt. Stattdessen wurden sie systematisch dazu genutzt, nichtjüdische Minderheiten im Staat möglichst klein zu halten und Rechtsansprüche von Seiten dieser Gruppen zu

verhindern. Was die Haltung zur Situation nichtjüdischer Minderheiten betrifft, lassen sich zwei Lager identifizieren: Auf der einen Seite finden sich die Partei Meretz, einzelne Parteimitglieder der Zionistischen Union sowie zahlreiche Menschenrechtsorganisationen und NGOs, auf der anderen die religiösen und die zionistisch-nationalistischen Parteien, die derzeit gemeinsam die Regierung stellen.

### **Arbeitsmigranten**

Seit den 1990er Jahren gibt es in Israel eine große Minderheit von Arbeitsmigranten und -migrantinnen, die keine Juden sind. Sie besteht aus illegalen Einwanderern, die mit Touristenvisa nach Israel kommen und dort Arbeit suchen, aus Gastarbeitern, die in Fernost angeworben wurden und ein befristetes Arbeitsvisum haben, und schließlich denjenigen, die nach Auslaufen ihres Arbeitsvisums illegal in Israel geblieben sind. Angaben des Israelischen Zentralbüros für Statistik zufolge hielten sich im Jahr 2014 rund 91 000 registrierte und etwa 101 000 illegale Arbeitsmigranten und -migrantinnen in Israel auf. Insgesamt machen sie ungefähr 10% des israelischen Arbeitsmarktes aus.

Manche illegale Migranten leben mittlerweile seit über zwei Jahrzehnten in Israel und etliche von ihnen haben Kinder, die dort geboren wurden. Da sie aufgrund ihres illegalen Aufenthalts keinerlei Sozialleistungen vom Staat erhalten, sind auf lokaler Ebene Netzwerkstrukturen entstanden, die einen sozialen Mindeststandard ermöglichen. Die Regierung erklärt kategorisch, alle Arbeitsmigranten und -migrantinnen hielten sich nur kurzfristig in Israel auf. Deswegen gibt es auch keine staatlichen Programme, mit deren Hilfe diese Gruppe in die Gesellschaft integriert und ihr ein ständiger Rechtsstatus verliehen werden könnte. Israel hat sich auf diese Weise in eine Zwickmühle manövriert, wie andere Staaten auch, die auf Arbeitsmigration angewiesen sind: Auf der einen Seite besteht die ökonomische Notwendigkeit,

Gastarbeiter ins Land zu holen, doch auf der anderen Seite fehlt die politische Bereitschaft, ihnen Teilhabe an Staat und Gesellschaft einzuräumen.

Des Weiteren werden Arbeitsmigranten systematisch von der jüdischen Bevölkerung getrennt, um jegliche Integration oder Assimilation zu verhindern. Diese Trennung wird unter anderem durch rechtliche Grauzonen herbeigeführt. Beispielsweise gibt es kein Gesetz darüber, ob Konversionen zum Judentum, die innerhalb Israels vollzogen werden, im Sinne des Rückkehrgesetzes anerkannt werden und folglich dazu genutzt werden können, die israelische Staatsbürgerschaft zu erlangen. In der Praxis wurden solche Versuche entweder vom Obersten Gericht (2005) oder von religiösen Akteuren unterbunden. Die religiös motivierte Weigerung, diesen nicht-jüdischen Einwanderern volle Rechte zu gewähren, wird auch im Sprachgebrauch deutlich. Die offizielle hebräische Bezeichnung für Arbeitsmigranten (»ovdim zarim«) entspricht dem religiösen Begriff für »Götzendiener«.

Es ist absehbar, dass die aus dieser Rechtslage erwachsenden Probleme sich verschärfen werden, da der Bedarf an Gastarbeitern und -arbeiterinnen weiter steigen dürfte. Auch haben seit Beginn der Messerattacken auf Israelis viele Palästinenser aus der West Bank, die in Israel arbeiteten, ihre Einreise- und Arbeitsgenehmigungen verloren. Wie schon bei früheren Eskalationen des Konflikts könnte eine verstärkte Rekrutierung aus Fernost die Folge sein. Anders jedoch als die palästinensischen Arbeiter, die am Abend in die West Bank zurückkehren, würden viele der neuen Arbeitsmigranten versuchen, langfristig zu bleiben.

Festzustellen ist also eine Wechselwirkung zwischen dem israelisch-palästinensischen Konflikt und der Arbeitsmigration. Für Palästinenser hat der Konflikt zur Folge, dass ihr Zutritt zu Israel immer restriktiver gehandhabt und ihre ökonomische Basis gefährdet wird. Die Arbeitsmigration und die damit verbundene ständige Präsenz von Nichtjuden wiederum

werden in Israel als Gefahr für den jüdischen Charakter des Staates wahrgenommen. Diese Dynamik erschwert die Situation palästinensischer Arbeiter und erschüttert gleichzeitig Israels Identitätsverständnis.

### **Flüchtlinge**

Auch für den Umgang mit Flüchtlingen ist festzuhalten, dass die Politik gezielt die Legitimation ihres Aufenthalts in Frage stellt und bestrebt ist, sie als »Wirtschaftsmigranten« und »Eindringlinge« zu stigmatisieren. In dieser Logik steht die jüdische Identität des Staates, die an eine jüdische Mehrheit geknüpft ist, im Widerstreit mit dem Recht auf Asyl.

Israel hat die Genfer Flüchtlingskonvention unterschrieben und sich damit verpflichtet, die internationalen Standards in Bezug auf Flüchtlinge zu akzeptieren und diesen das Recht auf Asyl einzuräumen. Ähnlich wie viele andere Staaten sieht sich Israel jedoch nach eigenem Empfinden einer überproportionalen Anzahl von Flüchtlingen gegenüber und glaubt eine zu hohe Belastung tragen zu müssen. Dabei stellen die 45 000 Flüchtlinge lediglich 0,05% der Gesamtbevölkerung von 8,5 Millionen. Seit 2006 ist Israel vor allem für Flüchtlinge aus dem Sudan und Eritrea zum Ziel geworden. Das liegt daran, dass Israel der einzige Staat in relativer geographischer Nähe ist, der theoretisch verpflichtet ist, ihnen minimale Rechtsstandards zu garantieren. Bei diesen Flüchtlingen handelt es sich um die Ärmsten der Armen, die weder Netzwerke noch Geld haben, um sich nach Europa zu wagen.

Um den sehr allgemein gehaltenen Forderungen der Flüchtlingskonvention zu genügen und gleichzeitig das Asylrecht restriktiv im nationalen Interesse anzuwenden, vollzieht die israelische Regierung einen rechtlichen Spagat. Zwar überwacht UNHCR die allgemeine Flüchtlingssituation und hilft bei Asylanträgen, doch die endgültige Entscheidung über jeden einzelnen Asylantrag wird seit 2009 im israelischen

Innenministerium gefällt. Zwischen 2013 und 2015 gewährte Israel lediglich in 45 Fällen Asyl. Das lässt sich damit erklären, dass zahlreichen Flüchtlingen der Flüchtlingsstatus aberkannt und damit die Möglichkeit genommen wird, Asyl zu beantragen.

Sudanesische Flüchtlinge können in aller Regel kein Asyl beantragen, da sie nach der letzten Version des »Prevention of Infiltration Law« von 2012 aus einem feindlichen Staat stammen. Laut diesem Gesetz fallen auch Flüchtlinge, die zu Fuß über die ägyptisch-israelische Grenze kommen, in die Kategorie »Eindringlinge«. Eine Abschiebung zurück nach Ägypten ist jedoch seit dem Umsturz dort politisch nicht mehr vertretbar und würde den Protest der Opposition und etlicher Menschenrechtsorganisationen nach sich ziehen. Deswegen dürfen solche Flüchtlinge ohne Verfahren in einer Reihe von Internierungslagern in Gewahrsam genommen werden, die eigens dafür in unmittelbarer Nähe zur Grenze errichtet wurden.

## **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Im israelischen Staatsbürgerschaftssystem kann man beobachten, wie innerhalb eines Rechtsrahmens der Zugang zur Staatsbürgerschaft nicht individuell, sondern nach Gruppenzugehörigkeit bestimmt wird.

Die Existenz einer jüdischen Mehrheit dämpft die Angst des jüdischen Volkes vor Auslöschung und liefert die Legitimation für die Selbstidentifikation Israels als jüdischer Staat. Die daraus resultierende Bevölkerungspolitik zementiert indes den exklusiv jüdischen Anspruch auf das Territorium und schließt Palästinenser aus, indem sie ihnen Rechte abspricht oder von vornherein nicht zugesteht.

Die mangelhafte offizielle Regulierung in Bezug auf nichtjüdische Gruppen wie Arbeitsmigranten und -migrantinnen sowie Flüchtlinge birgt das Risiko gesellschaftlicher Spannungen. Angesichts der zunehmenden Fremdenfeindlichkeit in der

Bevölkerung wird eine politische Auseinandersetzung immer dringlicher. Je länger der Staat sich dieser Einwanderer nicht annimmt und ihnen keinen gesicherten Rechtsstatus innerhalb des Staatsbürgerschaftssystems garantiert, desto stärker dürfte das Gefühl in der israelischen Bevölkerung werden, mit dem Problem einer unerwünschten Minderheit alleingelassen zu sein.

Dass fremdenfeindlicher Populismus in Israel auf fruchtbaren Boden fällt, offenbart sich in der wachsenden Zahl von Bürgerinitiativen und den regelmäßig stattfindenden Demonstrationen gegen nichtjüdische Einwanderer. In diesem Punkt unterscheiden sich die gesellschaftlichen Reaktionen in Israel auf staatliche Einwanderungs- und Einbürgerungspolitik nicht sonderlich von denjenigen in zahlreichen europäischen Staaten. Mangelnde Integration von Arbeitsmigranten und -migrantinnen sowie ein lückenhafter Rechtsstatus von Flüchtlingen sind Themen, die in Europa seit langem bekannt sind.

Allerdings steuert die israelische Regierung den fremdenfeindlichen Tendenzen nicht entgegen und versucht nicht, sie einzudämmen, wie dies die meisten europäischen Länder tun. Vielmehr ist die gegenwärtige Regierung selbst nicht vor Populismus gefeit, so dass zwischen ihrem Auftreten gegenüber Palästinensern und nichtjüdischen Migranten und dem Verhalten der Bevölkerung in dieser Hinsicht kein nennenswerter Unterschied zu erkennen ist. Vor allem aber schweigt die israelische Regierung darüber, dass die beschriebene Problematik nicht zuletzt auch eine Folge des israelisch-palästinensischen Konflikts ist.

Die jüdisch-israelische Unsicherheit in Bezug auf die künftige demographische Konstellation speist sich aus mehreren Quellen. Einerseits fehlt den Regierungsparteien der politische Wille, die Tatsache einer weit überwiegend jüdischen Mehrheit im Kernland gegenüber den eigenen Wählern klar hervorzuheben und die Beschwörung einer demographischen Gefahr durch



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

den »Feind im Innern« aufzugeben. Andererseits besitzen demographische Prognosen, die sich auf das israelische Kernland beschränken, angesichts der fortdauernden Besetzung des Westjordanlands nur begrenzten Aussagewert. Der Fortbestand des unbefriedigenden Status quo und das Szenario einer Einstaatenlösung, die sich daraus entwickeln könnte, vergrößern die Unsicherheit. Ohne klare Definition des zukünftigen Staatsvolks ist eine sachgerechte Diskussion über eine angebliche demographische Bedrohung ebenso wenig zu erwarten wie eine Reform des Staatsbürgerschaftsrechts.

Deshalb dürfte nach wie vor die Zweistaatenlösung am besten geeignet sein, die Identität Israels als jüdischer und demokratischer Staat zu stabilisieren und langfristig zu sichern. Doch welche Akteure in der gegenwärtigen israelischen Parteienlandschaft wären tendenziell in der Lage, den Status quo aufzubrechen, und kämen als Partner für Europa und Deutschland in Frage?

Auf den ersten Blick böten sich Kooperationen europäischer Regierungen mit den derzeitigen Oppositionsparteien Zionistische Union und Meretz an. Nach israelischem Verständnis eher »links« einzuordnen, verstehen diese Parteien unter dem »demokratischen« Staatsprinzip mehr als nur ein demokratisches Wahlrecht. Damit verkörpern sie am ehesten die europäische Idee von Israel als einziger Demokratie im Nahen Osten. Sie streben an, die Rechte der nichtjüdischen Bevölkerung zu sichern, die etwa 20% der Gesamtbevölkerung ausmacht. In einem Land, in dem die Religion immer mehr an Boden gewinnt, sind sie allerdings nicht mehrheitsfähig und haben selbst ihren Stammwählern keine überzeugende liberale und säkulare Konzeption des »Jüdischen« zu bieten.

Gleichzeitig beobachtet man in Israel argwöhnisch die europäische Zusammenarbeit mit dem linken politischen Spektrum und kritisiert sie als Versuch, innenpolitische Prozesse einseitig zu beeinflussen. Daher erscheint es mittlerweile sinn-

voll, den konstruktiven Dialog mit den mehrheitsfähigen Parteien Israels zu verstärken, die zwar nach europäischen und deutschen Maßstäben rechts der Mitte zu verorten sind, aber in Israel als Zentrumsparteien gelten. Die Rede ist von den Koalitionsparteien Kulanu, Likud und Israel Beiteanu, bei Letzterer vor allem vom pragmatischen Flügel. Im Gegensatz zu religiösen rechten Parteien bekennen sich diese Parteien zur Demokratie und die meisten ihrer Mitglieder halten immer noch an der Zweistaatenlösung fest, auch wenn die Grenzziehung nicht unbedingt der international anerkannten »Grünen Linie« (Waffenstillstandslinie von 1949) folgen würde. Dennoch sind diese Parteien die einzigen, die im Falle einer Annäherung an die Palästinenser und bei Reformen der Bevölkerungspolitik mit der Unterstützung des Volks rechnen dürfen. Überdies sind sie in der gegenwärtigen Regierung diejenigen Akteure, die am ehesten den Friedensprozess voranbringen könnten und in dessen Verlauf den rechtlichen Status der Minderheiten verändern könnten.